1410201500059

COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Prins Clauslaan 60

TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 INTERNET www.cbpweb.nl

AAN De minister voor Wonen
en Rijksdienst
Drs. S.A. Blok
Postbus 20011
2515 XP Den Haag

DATUM 13 oktober 2015
ONS KENMERK z2015-00680
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 25 augustus 2015
UW KENMERK 2015-0000480534

ONDERWERP Advies doorstroming huurmarkt 2015

Geachte heer Blok,

Bij brief van 25 augustus 2015, nader aangevuld bij e-mailbericht van 15 september 2015, heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) gevraagd te adviseren over een voorstel van wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten (nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt: Wet doorstroming huurmarkt 2015) (hierna: het voorstel).
Hiermee voldoe ik aan uw verzoek.

Aanleiding en inhoud
(kort weergegeven en voor zover thans van belang)

Met het voorstel wordt een betere doorstroming op de huurwoningmarkt beoogd. Maatregelen om dit te bewerkstelligen zijn de voorgestelde huursombenadering en een verruiming van de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur.
In het Woonakkoord van februari 2013 is opgenomen dat het systeem van de inkomensafhankelijke huurverhoging wordt vervangen door een huursombenadering: 'Het kabinet komt voor het einde van 2014 met een wetsvoorstel om het systeem van jaarlijkse inkomensafhankelijke huurverhogingen te vervangen door een systeem met een jaarlijkse huursom, in overleg met de sector indachtig het gestelde in Wonen 4.0.'
Met een huursombenadering wordt een relatie gelegd tussen de huurverhoging en de afstand tussen de feitelijke en maximale huur waardoor prijs en kwaliteit van de woning, ook bij bestaande huurovereenkomsten, versneld in evenwicht gebracht kunnen worden. Met het uitsluitend vervangen van de inkomensafhankelijke huurverhoging door een huurverhoging op basis van een huursombenadering zou er echter niet langer sprake zijn van een maatregel die ervoor zorgt dat specifiek de huurders met hogere inkomens een prikkel ondervinden tot doorstroming. Om deze reden is een aanvullende instrumentarium dan ook wenselijk, in de vorm van een periodieke inkomenstoets waarbij voor inkomens boven de toewijzingsgrens een hogere huurverhoging is toegestaan.

Aedes en de Woonbond hebben beide gewezen op de problematiek van zowel het goedkoop als het duur scheefwonen. Aedes en de Woonbond hebben in hun akkoord aangegeven nu nog niet met een oplossing voor deze problematiek te kunnen komen, zij zullen daar gezamenlijk onderzoek naar doen. Het kabinet acht het van belang dat de doorstroming en de betaalbaarheid in dit kader gewaarborgd blijft. In dit wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid opgenomen van een 5-jaarlijkse inkomenstoets waarbij de huurprijs van een woning, indien het huishoudinkomen boven de toewijzingsgrens voor een sociale huurwoning blijft liggen, vijf jaar lang verhoogd mag worden met een hogere maximale huurverhoging, die zal worden vastgesteld op inflatie + 4%. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek door Aedes en de Woonbond kan deze maatregel nader worden bezien.

Als gevolg van de 5-jaarlijkse inkomenstoets geldt voor huurders met een gereguleerde huurovereenkomst, waarbij het inkomen boven de toewijzingsgrens als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting blijkt te zijn gestegen, een hoger maximaal huurverhogingspercentage. De verhuurder kan bij bestaande huurovereenkomsten een huishoudinkomensverklaring opvragen bij de Belastingdienst. Indien uit de inkomensverklaring blijkt dat het huishoudinkomen van de huurder boven de genoemde inkomensgrens ligt en geen enkel lid van dat huishouden de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, geldt voor het betreffende huishouden in het betreffende jaar en de daarop volgende vier jaren een maximale huurverhoging van inflatie + 4%. De huishoudinkomensverklaring heeft een geldingsduur van vijf jaar. De verhuurder mag nadat hij een inkomensverklaring heeft opgevraagd ook pas vijf jaar later een nieuwe huishoudinkomensverklaring opvragen. Nadat de verhuurder een dergelijke verklaring heeft aangevraagd en deze (voor het eerst) bij het voorstel tot huurprijsverhoging heeft gevoegd, dient hij ten aanzien van de vier volgende jaren steeds een kopie van die 'eerste' verklaring bij te voegen. Het bijvoegen van de verklaring is slechts vereist indien hij een huurprijsverhoging voorstelt van meer dan inflatie plus 2,5%. De Belastingdienst stelt de huurder in kennis van het opvragen van een huishoudinkomensverklaring door de verhuurder. Indien de huurder op die manier merkt dat de verhuurder binnen vijf jaar na aanvraag van een huishoudinkomensverklaring opnieuw zo'n verklaring heeft opgevraagd, terwijl geen sprake is van een nieuwe huurovereenkomst, dan kan hij daarvan melding doen bij de Belastingdienst.

Zoals aangegeven kunnen huishoudinkomensverklaringen eenmaal in de vijf jaar worden opgevraagd. Als gevolg van het feit dat de inkomensverklaring in de daarop volgende vier jaren veroudert, zullen verhuurders mogelijk vaker bezwaren van huurders tegen een voorgestelde huurverhoging moeten beoordelen aan de hand van door de huurder aangeleverde bescheiden, hetgeen mogelijk meer werk oplevert dan een beoordeling aan de hand van een door de Belastingdienst aangeleverde inkomensverklaring. Spiegelbeeldig geldt voor huurders dat deze in het geval hun huishoudinkomen na het verstrekken van de inkomensverklaring is gedaald, vaker bezwaar zullen moeten maken tegen een door de verhuurder voorgestelde huurverhoging.

Privacy Impact Assessment
Ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel is een PIA uitgevoerd.

Ten opzichte van de systematiek van de inkomensafhankelijke huurverhoging is sprake van een verdergaande beperking van de inbreuk op de privacy, aldus het voorstel. Zo worden (huishoud)verklaringen niet elk jaar bij de Belastingdienst opgevraagd, maar slechts een keer gedurende een tijdvak van vijf jaar. Voorts wordt voor huishoudens met een lid of meerdere leden die de pensioengerechtigde leeftijd heeft of hebben bereikt slechts dat gegeven verstrekt, en geen gegevens omtrent het huishoudinkomen.

Betreffende maatregel, de 5-jaarlijkse inkomenstoets, is gericht op het bevorderen van doorstroming van huurders met een hoger inkomen. Het is logischerwijs niet mogelijk de doorstroming van deze groep te bevorderen zonder informatie over het huishoudinkomen van de huurder. Andere methodieken zijn bekeken, maar als meer ingrijpend gezien en daarom afgewezen. Gezien het publieke belang van het bevorderen van doorstroming in de woningmarkt en het beperken van administratieve lasten voor verhuurders en huurders wordt de verstrekking van een huishoudinkomensverklaring gerechtvaardigd geacht.

Bij het bepalen van de inhoud van de huishoudinkomensverklaring door de Belastingdienst worden de inkomensgegevens van alle bewoners betrokken. De Belastingdienst geeft een indicatie. De verklaring is slechts een momentopname en kan gedateerd zijn. De huurder kan in bezwaar bij de verhuurder en door middel van een verzoekschrift bij de huurcommissie desgewenst tegenbewijs leveren met behulp van gegevens met betrekking tot zijn inkomen. Hierbij kan het ook gaan om inkomens van medebewoners.

Beoordeling van het voorstel
In het licht van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geeft het voorstel aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Recht op respect voor privéleven
Artikel 8 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) eist dat iedere inmenging van het recht op respect voor privéleven op een wettelijke grondslag berust. Artikel 10 van de Grondwet scherpt deze bepaling aan en verlangt voor elke beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een grondslag in de formele wet.

Voor een wettelijke beperking van het voornoemde grondrecht gelden ook materiële eisen. Het voorschrift zal voldoende nauwkeurig moeten zijn en adequate en effectieve waarborgen moeten bevatten tegen ongeoorloofde inbreuken. Voorts is een inmenging op het recht op respect voor privéleven slechts toegestaan indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de Bescherming van de gezondheid of goede zeden of voor de Bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens betekent dit dat de beperking van de persoonlijke levenssfeer moet worden gerechtvaardigd door een 'pressing social need' en in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit (de beperking mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel) en de subsidiariteit (het nagestreefde doel moet niet op een voor de burger minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt). Deze vereisten moeten in hun onderlinge samenhang gelezen worden.

Proportionaliteit en subsidiariteit
Paragraaf 5.4.1. van de memorie van toelichting gaat in op de privacy, in het bijzonder op artikel 8 van het EVRM. Er wordt naar het oordeel van het CBP echter onvoldoende ingegaan op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het CBP mist een concrete belangenafweging aan de hand van de uitgangspunten van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. De redenering en de daarbij naar voren gebrachte argumenten zijn erop gericht de huurprijsverhoging afhankelijk van het huishoudinkomen te rechtvaardigen.

Allereerst is van belang, zoals het CBP reeds eerder heeft opgemerkt[1], dat in dit geval gegevens van de Belastingdienst voor andere doeleinden dan voor een juiste en doelmatige uitvoering van de belastingwet worden gebruikt, hetgeen het wetsvoorstel voor burgers extra ingrijpend maakt.

Daarbij is het de vraag of (enkel) met de koppeling van de huurverhoging aan het huishoudinkomen het daarmee beoogde doel wordt bereikt dan wel of voor het effectief aanpakken van scheefwonen niet kan worden volstaan met minder ingrijpende – niet-inkomensafhankelijke – middelen dan wel in ieder geval zonder gebruik te maken van de bij de Belastingdienst voor een ander doel verzamelde gegevens. Ondanks dat het effect van de inkomensafhankelijke huurverhoging niet is onderzocht[2], wordt er thans voor de invoering van een 5-jaarlijkse toets gekozen. Daarbij acht het CBP het in dit kader relevant dat Aedes en de Woonbond nog onderzoek zullen doen naar mogelijke alternatieven voor de aanpak van het scheefwonen – i.p.v. de koppeling van een huurverhoging aan het huishoudinkomen –[3], echter dat reeds nu wordt begonnen met de invoering van een 5-jaarlijkse toets. Eerst afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek door Aedes en de Woonbond zal de maatregel volgens het voorstel worden bezien. Uit vorenstaande lijkt te kunnen worden afgeleid dat de aanpak van het scheefwonen voor betrokkenen wellicht op minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt, terwijl deze alternatieven niet voor de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer worden bezien.

---

[1] Zie de adviezen van het CBP van 14 juni 2011 en 24 juli 2012 in zaaknrs. z2011-00405 en z2012-00459, www.cbpweb.nl.

[2] Niet is geëvalueerd dan wel doorberekend in welke mate de koppeling van de huurverhoging aan het huishoudinkomen de afgelopen jaren – in welke jaren de inkomensafhankelijke huurverhoging is doorgevoerd – de urgentie van het probleem scheefwonen heeft beïnvloed.

[3] Onder 5.4.1. van de memorie van toelichting bij het voorstel staat vermeld dat andere methodieken zijn bekeken, maar als meer ingrijpend worden gezien en daarom zijn afgewezen, hetgeen strijdig lijkt te zijn de vermelding over het onderzoek van Aedes en de Woonbond. Aedes en de Woonbond zijn doen nog onderzoek naar mogelijke alternatieven voor de aanpak van het scheefwonen.

Voorts vermeldt de memorie van toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) inzake de proportionaliteit en subsidiariteit het volgende:

> *"Wordt desondanks tot gegevensverwerking overgegaan, dan is van belang dat degene die gegevens wil verwerken in redelijkheid alle eventuele bestaande mogelijkheden benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beperken."*[4]

Uit het voorstel volgt dat een verhuurder, terwijl er geen sprake is van een nieuwe huurovereenkomst, kennelijk binnen de termijn van 5 jaren opnieuw een huishoudinkomensverklaring bij de Belastingdienst kan opvragen. Op geen enkele wijze wordt een verhuurder (vooraf) belet om opnieuw gegevens op te vragen. Nog los van de omstandigheid dat deze 'herhaalde' verstrekking bovenmatig kan zijn in de zin van artikel 11 Wbp en er mogelijk sprake is van onbevoegde kennisneming/verstrekking in de zin van artikel 13 Wbp, kan op dit punt niet worden gezegd dat alle mogelijkheden zijn benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beperken. Zo zou er bijvoorbeeld voor kunnen worden gekozen dat de verhuurder zijn verzoek – binnen vijf jaren – dient te onderbouwen; nieuwe huurovereenkomst, etc.

Het CBP verzoekt u aan het vorenstaande de nodige aandacht te besteden.

Inbreuk persoonlijke levenssfeer, zorgvuldige verwerking, juist en nauwkeurig

Gekozen is voor een 5-jaarlijkse toets, waarbij één keer in de vijf jaren een inkomensverklaring bij de Belastingdienst kan worden opgevraagd. In de voorgaande jaren kon jaarlijks een inkomensverklaring bij de Belastingdienst worden opgevraagd. Volgens het voorstel is hiermee ten opzichte van de inkomensafhankelijke huurverhoging sprake van een 'verdergaande beperking van de inbreuk op de privacy'. Niet is onderbouwd in het voorstel, waarom met de invoering van een 5-jaarlijkse toets sprake is van een beperking van die inbreuk. Immers, zoals in het voorstel ook is onderkend, kan het (heel goed) zijn dat een inkomensverklaring binnen een termijn van vijf jaren veroudert.

Allereerst maakt dit dat van een accurate inkomensverklaring en de verwerking van juiste/nauwkeurige (persoons)gegevens geen sprake meer zal zijn. Ten tweede maakt dit dat er de facto naar het zich laat aanzien meer persoonsgegevens zullen worden verwerkt. Immers – wegens de niet-accurate inkomensverklaring – zullen huurders vaker bezwaar moeten maken en zullen verhuurders vaker deze bezwaren van huurders moeten beoordelen, waarbij inkomens- en persoonsgegevens (van alle medebewoners[5]) dienen te worden overgelegd en deze door verhuurders dienen te worden verwerkt. Het CBP mist derhalve in het voorstel een concrete belangenafweging, waarom ten opzichte van de systematiek van de inkomensafhankelijke huurverhoging sprake is van een 'verdergaande beperking van de inbreuk op de privacy'.

---

[4] TK 1997-1998, 25 892, nr. 3. p. 9.

[5] Zoals het CBP reeds eerder heeft opgemerkt, valt niet in te zien, indien de medebewoner geen toestemming verleend voor het verstrekken van zijn of haar inkomensgegevens aan de huurder, op welke grond als bedoeld in artikel 8 van de Wbp deze gegevens aan de huurder dienen te worden verstrekt. Nog los van de omstandigheid dat dit een ernstige inmenging van het recht op respect voor privéleven van de huurder en de medebewoners betreft (z2011-00405 en z2012-00459, www.cbpweb.nl).

Het CBP verzoekt u in de memorie van toelichting deze verdergaande beperking nader toe te lichten.

Transparantie
Het voorstel vermeldt het volgende:

> *'Nadat de verhuurder een huishoudinkomensverklaring heeft aangevraagd en deze (voor het eerst) bij het voorstel tot huurprijsverhoging heeft gevoegd, dient hij ten aanzien van de vier volgende jaren steeds een kopie van die 'eerste' verklaring bij te voegen. Het bijvoegen van de verklaring is slechts vereist indien hij een huurprijsverhoging voorstelt van meer dan inflatie plus 2,5%.'*

Het CBP ziet niet op welke gronden een huishoudinkomensverklaring bij een huurprijsverhoging van minder dan inflatie plus 2,5% achterwege zou kunnen worden gelaten. Ook bij een 'lagere' huurprijsverhoging dient de verhuurder immers transparant te zijn op grond van welke gegevens hij de verhoging heeft gebaseerd.

Het CBP verzoekt u derhalve te onderbouwen waarom er slechts bij een huurprijsverhoging van meer dan inflatie plus 2,5% een inkomensverklaring door de verhuurder dient te worden overgelegd.

Advies
Het CBP heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en adviseert u dit voorstel niet aldus in te dienen.

Indien u behoefte heeft aan een nadere toelichting op het advies, dan is het CBP daartoe bereid. Voorts verneem ik graag op welke wijze u gevolg gaat geven aan het advies.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de functionaris voor de gegevensbescherming van uw ministerie, de heer De Groot.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen
Lid van het College